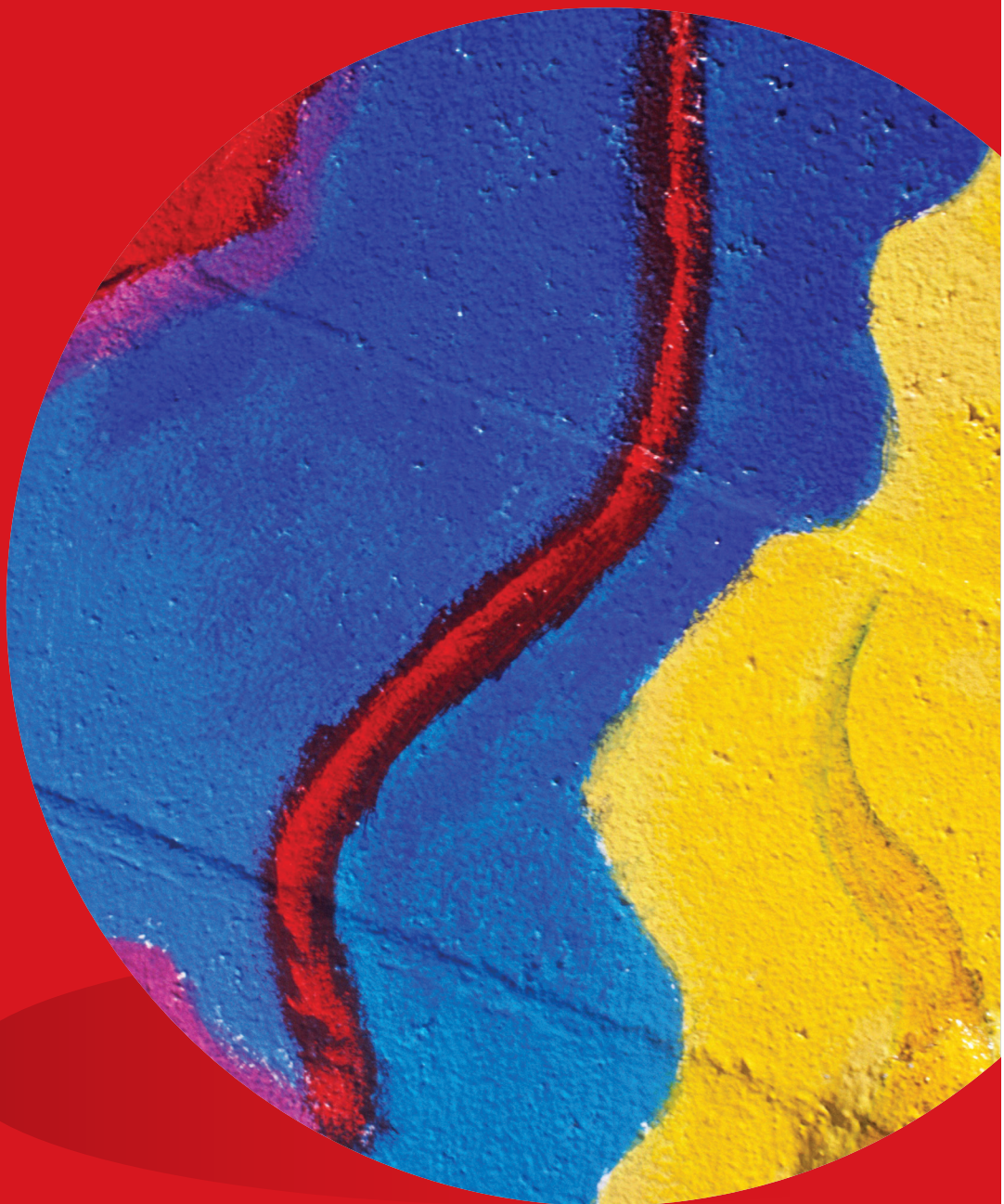


Minna Kivipelto  
Hannele Tanhua  
Merita Jokela

# Selvitys toimeentulotuki- uudistuksen vaikutuksista

RAPORTTI



Minna Kivipelto, Hannele Tanhua ja Merita Jokela

# Selvitys toimeentulotukiuudistuksen vaikutuksista



TERVEYDEN JA  
HYVINVOINNIN LAITOS

Julkaisu liittyy Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) pyyntöön Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle (THL) selvittää toimeentulotukiuudistuksen vaikutuksia. Julkaisu on koottu THL:ssa ja sen sisältöä on käsitelty STM:n toimeentulotuen yhteistyöryhmässä, johon ovat kuuluneet Eveliina Cammarano (Kuntaliitto), Annika Korpela (Kuntaliitto), Pasi Pajula (Kela), Marja-Leena Valkonen (Kela), Kaisa Rainakari (Kela), Tomi Ståhl (Kela), Minna Kivipelto (THL), Susanna Rahkonen (STM) ja Ritva Liukonen (STM).

© Kirjoittajat ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-343-348-9 (pdf)

ISSN 1798-0089 (pdf)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-348-9>

Raportti 11/2019

Helsinki 2019

# Sisältö

## Johdanto

Toimeentulotukiuudistus toteutettiin nopeasti ja suurella mittakaavalla 5

1 Toimeentulotukiuudistuksen käynnistyminen ja muuttunut asiointi 6  
Asiointi täytyi aloittaa Kelasta 6

2 Toimeentulotuen saajien määrä, kustannukset ja kesto 8  
Määrä on pysynyt korkeana 8  
Toimeentulotuen kustannukset kasvavat tasaisesti 9  
Toimeentulotukijaksojen kesto 11

3 Ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki 13

4 Toimeentulotukiuudistuksen vaikutus asiakkaisiin 14  
Vaikutus etuuden saamiseen 14  
Vaikutus sosiaalityön asiakkaisiin 15

5 Kelan ja kunnan yhteistyö 17

6 Ehdotukset ja johtopäätökset 19  
Ehdotukset 19  
Johtopäätökset 20

Viitteet 23

Lähteet 24



## Johdanto

### Toimeentulotukiuudistus toteutettiin nopeasti ja suurella mittakaavalla

Tässä THL:n tuottamassa selvityksessä käsitellään toimeentulotukiuudistuksen vaikutuksia. Aineistoina on käytetty Kelan ja THL:n tilastoja, THL:n, Kelan ja Kuntaliiton selvityksiä ja tutkimuksia. Tiedot on koottu toimeentulotukiuudistuksen astutua voimaan. Selvityksessä on mukana myös THL:n tekemä ennakoarviointi, jonka tiedot on koottu vuonna 2015 ennen toimeentulotukiuudistusta. Lisäksi on käytetty tilastoja uudistusta edeltävältä ajalta. Arviointi on tehty tarkastelemalla toimeentulotukiuudistukselle asetettuja tavoitteita ja niiden toteutumista sekä eduskunnan lausumaa, jossa arviointitavoitteet on ilmaistu<sup>1</sup>.

Arvioinnin mukaan toimeentulotukiuudistus sujui parhaiten niiden asiakkaiden kannalta, jotka olivat tottuneita etuuksien ja palvelujen käyttäjiä ja osasivat vaihtaa asiointikanavaa sujuvasti kunnasta Kelaan. Heikoiten uudistus palveli niitä, joilla oli joitain asiointiin liittyviä rajoitteita. Palvelun saavutettavuus heikentyi myös niillä, jotka halusivat asioida kasvokkain tutun virkailijan kanssa. Alkuvuonna 2017 suurimmat hankaluudet liittyivät päätösten viivästymiseen, virheisiin asumis- ja lääkekustannusten laskemisessa, tai päätöksiin, joita asiakas ei ymmärtänyt tai piti kohtuuttomina omassa tilanteessaan.

Kunnallinen sosiaalityö odotti uudistusta, koska muutoksen toivottiin vapauttavan enemmän voimavaroja sosiaalityölle.<sup>2</sup> Kovin suurta mullistusta ei sosiaalityössä kuitenkaan nähty, vaikka sitä on kehitetty useiden isojen ja pienempien hankkeiden voimin. Sosiaalityössä samat ongelmat ovat jatkuneet, kuin ennen toimeentulotuen uudistusta: pula pätevästä sosiaalityöntekijöistä, asiakastyön paineet ja vaikeudet saada työhön uudenlaisia työtapoja.

Uudistuksen vaikutukset on syytä huomioda tulevilla sosiaaliturvaan kohdistuvissa muutoksissa. Toimeentulotukiuudistus toteutettiin liian nopeasti ja liian suurella mittakaavalla. Lainsäädäntö ei mahdollistanut vaiheistettua käyttöönottoa, eikä toimeentulotuen käsittelyyn käytettävää järjestelmää ehditty testata kunnolla. Kelan henkilöstöresursointi ei myöskään ollut riittävää. Asiakastyön haasteet tulivat Kelalle yllätyksenä ja asiakasryhmä oli Kelalle uusi. Vaikka Kelassa oli osaamista etuusratkaisutyössä, ei toimeentulotuki vastannut sisällöltään Kelan aiemmin myöntämiä etuuksia siihen sisältyvän sosiaalihuollollisen tehtävän ja toimeentulotuen harkinnanvaraisuuden takia. Toimeentulotukityö edellytti myös sosiaalialan ammattiosaamista, mitä Kela ei edellyttänyt toimeentulotukiratkaisijoiltaan.<sup>3</sup> Myös Kelan ja kuntien yhteistyölle olisi kannattanut luoda sujuvat käytänteet jo ennen uudistusta.

# 1 Toimeentulotukiuudistuksen käynnistyminen ja muuttunut asiointi

Perustoimeentulotuen siirtämistä Kelalle perusteltiin sillä, että perustoimeentulotuen arvioitiin olevan laskennallinen tehtävä, ja että olisi hallinnollisesti ja asiakkaan kannalta yksinkertaisempaa, jos toimeentuloa turvaavat etuudet olisivat saatavissa samalta viranomaiselta. Ajatuksena oli, että suurin osa toimeentulotukea saavista saa myös jotain muuta Kelan maksamaa etuutta, kuten asumistukea. Siirron odotettiin parantavan kansalaisten yhdenvertaisuutta, koska eri alueilla ja kunnissa oli osin toisistaan poikkeavia soveltamisohjeita toimeentulotuen määrittämiseen. Kelan myöntämän perustoimeentulotuen arvioitiin mahdollistavan yhtenäiset perusteet ja käytännöt koko maassa sekä vähentävän toimeentulotuen alikäyttöä. Lisäksi uudistuksen uskottiin vapauttavan aikuissosiaalityön resursseja varsinaiseen sosiaalityöhön, kun työaika ei enää kuluisi perustoimeentulotukeen liittyvään asiakkaan taloudellisen aseman ja laskennallisen tuen selvitystyöhön.

THL arvioi ennen toimeentulotukiuudistusta tekemässään tutkimuksessa, että perustoimeentulotuen siirtäminen Kelan hoidettavaksi tulee mahdollisesti yhdenmukaistamaan tuen hakemisen käytäntöjä valtakunnallisesti. Perustoimeentulotuen hakemisen arvioitiin muuttuvan helpommaksi erityisesti niille, joilla ei ollut väliaikaisen tai odottamattoman tulovajeen lisäksi muuta palvelun tarvetta. Heikoiten uudistuksen ennakoitiin palvelevan niitä, joilla oli joitain asiointiin liittyviä rajoitteita.<sup>4</sup>

## Asiointi täytyi aloittaa Kelasta

Vaikka monessa kunnassa toimeentulotukea oli jo voinut hakea kirjallisesti ennen toimeentulotukiuudistusta, muutoksen myötä käytännöt yhtenäistyivät ja toivat mukanaan Kelan sähköiset asiointilomakkeet ja esimerkiksi liitteiden toimittamiseen liittyvät vaatimukset. Kelan mukaan sähköisen asioinnin lisääntyminen on käyttäjille helpompaa ja Kelalle tehokkaampaa ja lisäksi ympäristöystävällisempää.

Uudistuksen jälkeen asiakkaiden oli edelleen mahdollista asioida henkilökohdaisesti Kelassa, soittaa Kelan puhelinpalveluun tai palauttaa hakemus kirjeitse. Ne jotka eivät tarvinneet henkilökohtaista palvelua, saivat palauttaa toimeentulotukihakemuksen sähköisesti. Kelan sivuille tuli laskuri, jolla oli mahdollista tarkistaa, oliko henkilö oikeutettu toimeentulotukeen.

Vaikka perustoimeentulotuki siirtyi Kelaan, jäivät ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki edelleen kuntien myönnettäväksi. Jos henkilö oli täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen tarpeessa, täytyi hänen niitä saadakseen hakea ensin perustoimeentulotukea Kelasta. Henkilön täytyi asioida Kelassa, vaikka perustoi-

Samaan aikaan toimeentulotuki-uudistuksen kanssa vaikuttaneita perus- ja vähimmäisturvaan liittyviä muutoksia: Perusturvan indeksijäädytykset, työttömyysturvan muutokset, lääkekustannusten vuosiomavastuuseen tehdyt muutokset, vähimmäispäivärahojen ja takuueläkkeiden tasokorotukset, eläketuki I ja II. Lähteet: Eläketukilaki (1531/2016); HE (113/2016), HE (183/2014); HE (209/2016), HE (210/2016); Laki työttömyysturvalain muutoksesta (1138/2017); Kyyrä ym.(2019); Mukkila ym (2019); THL (2019)

meentulotukeen ei olisi ollut tarvetta, koska Kelan päätös edellytettiin ennen ehkäisevän tai täydentävän toimeentulotuen myöntämistä.

Sosiaalityön tarpeessa olevia asiakkaita alettiin ohjata kuntiin Kelasta niin sanotun eTotu-järjestelmän avulla. Kelan virkailija lähetti tiedon asiakkaasta kuntaan, jos asiakas työntekijän arvion mukaan tarvitsi sosiaalityötä. Kuntiin alkoi lähteä myös automaattisia ilmoituksia asiakkaista, jotka olivat olleet pitkään perustoimeentulotuen saajina. Järjestelmästä tuli yksisuuntainen, joten Kela ei saanut tietää, oliko heidän ilmoittamansa asiakas tavoitettu tai miten kunta oli edennyt asiassa.



## 2 Toimeentulotuen saajien määrä, kustannukset ja kesto

### Määrä on pysynyt korkeana

Toimeentulotuen saajien määrä on kasvanut suhteellisen tasaisesti vuodesta 2013 alkaen (taulukko 1). Vuonna 2016 kasvu oli kääntynyt hienoiseen laskuun ennen vuotta 2017, jolloin vuosittainen määrä nousi yli 450 000 henkilöön.<sup>5</sup> Kelaston<sup>6</sup> mukaan vuonna 2017 perustoimeentulotuen saajia oli 402 564 ja vuonna 2018 heitä oli 408 393 henkilöä. Vuonna 2017 perustoimeentulotukea sai 278 421 kotitaloutta (kasvua 17 % edelliseen vuoteen) ja vuonna 2018 yhteensä 281 448 kotitaloutta.<sup>7</sup> Huhtikuun 2017 ja lokakuun 2018 välillä tukea sai yhteensä 340 754 eri kotitaloutta.<sup>8</sup>

Taulukko 1. Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet ja henkilöt 2007–2017<sup>9</sup>

Vuosi	Kotitalouksia	Henkilöitä			Henkilöitä / 1 000 asukasta			Henkilöitä keskimäärin kotitalouksissa
		Yht.	< 18 v.	≥ 18 v.	Yht.	< 18 v.	≥ 18 v.	
2007	217 842	342 492	89 098	253 394	65	81	60	1,57
2008	215 570	339 394	89 529	249 865	64	82	59	1,57
2009	238 755	377 688	98 026	279 662	71	90	66	1,58
2010	240 257	375 152	95 285	279 867	70	88	65	1,56
2011	239 212	371 898	94 621	277 277	69	87	64	1,55
2012	238 726	371 007	94 896	276 111	68	88	63	1,55
2013	245 765	381 851	97 633	284 218	70	91	65	1,55
2014	253 448	393 336	100 669	292 667	72	94	67	1,55
2015	259 010	400 225	101 980	298 246	73	95	68	1,55
2016	260 928	398 406	99 298	299 108	72	93	67	1,53
2017	305 168	467 139	117 837	349 302	85	111	79	1,53

Myös pelkän vähimmäisturvan varassa eläminen eli tulottomuus on lisääntynyt. Suomessa oli tammikuun 2017 ja kesäkuun 2018 välisenä aikana yli 90 000 kotitaloutta, jotka olivat ainakin kuukauden tulottomia eli toimeentulotuen ja muiden verottomien etuuksien, kuten asumistuen, varassa. Yli 42 000 kotitalouden tulottomuus kesti kolme kuukautta tai pidempään. Ennen Kela-siirtoa arvioitiin, että noin 30 000 henkilöä eli pelkän vähimmäisturvan varassa.<sup>10</sup>

Kolme neljästä perustoimeentulotukea saavasta kotitaloudesta on yhden hengen kotitalouksia.<sup>11</sup> Toimeentulotukea saaneissa kotitalouksissa asuvista henkilöistä oli noin neljäsosa alle 18-vuotiaita, noin viidesosa 18–24-vuotiaita, hieman yli puolet 25–64-vuotiaita ja noin viisi prosenttia yli 65-vuotiaita.<sup>12</sup>

Pitkäaikaisen toimeentulotuen saaminen on lisääntynyt, lyhytaikaisen toimeentulotuen saaminen vähentynyt.<sup>13</sup> Vähintään 10 kuukautta perustoimeentulotukea saaneita kotitalouksia oli yhteensä 41 prosenttia, kun se oli ollut ennen Kela-siirtoa noin 30 prosenttia<sup>14</sup>. Vuonna 2016 lyhytaikaisesti (korkeintaan kolme kuukautta) toimeentulotukea saavia kotitalouksia oli 98 230 ja vuonna 2017 heitä oli 116 238.<sup>15</sup>

Uusien toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä lisääntyi vuonna 2017, mutta laski seuraavana vuonna. Uusien kotitalouksien määrä oli vuonna 2017 noin kolmasosa kaikista toimeentulotukea saaneista kotitalouksista. Vuonna 2017 uusien toimeentulotukea saavien kotitalouksien lukumäärä kasvoi siten noin 40 prosenttia edellisvuodesta (101 713 kotitaloutta). Toimeentulotukea sai yhteensä 151 055 henkilöä, jotka eivät olleet toimeentulotuen asiakkaita edellisvuonna. Uusien toimeentulotukea saavien henkilöiden määrä kasvoi noin 40 prosenttia edellisvuodesta.<sup>16</sup> (Taulukko 2.) Uusien toimeentulotukea saavien henkilöiden määrä kasvoi noin 44 prosenttia edellisvuodesta.

Uusista kotitalouksista lisääntyi erityisesti nuorempien ikäryhmien osuus toimeentulotuen saajina. Eniten lisääntyi alle 18-vuotiaiden määrä. (Taulukko 2.)

Taulukko 2. Toimeentulotuen uusissa\* kotitalouksissa asuvat henkilöt 1990–2017

	Henkilöä								Muutos, %
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	
–17 v.	39 520	45 425	29 806	24 375	23 757	25 351	23 533	36 688	55,9
18–24 v.	20 981	46 824	27 440	23 289	23 922	23 770	22 901	34 199	49,3
25–64 v.		82 392	55 321	46 459	46 868	51 208	49 427	70 185	42,0
65– v.	7 471	9 469	7 079	5 832	5 856	8 153	9 349	9 983	6,8
Ei tietoa	21 385	1 590	540	12	-	-	-	-	
Yht.	141 719	185 700	120 186	99 967	100 403	108 482	105 210	151 055	43,6
Kotitalouksia	81 578	113 981	75 486	65 974	67 388	73 386	72 683	101 713	39,9

\* Uusi kotitalous = kotitalous, joka ei edellisvuonna saanut toimeentulotukea (ei viitehenkilö eikä puoliso).

## Toimeentulotuen kustannukset kasvavat tasaisesti

Toimeentulotuen kustannukset ovat nousseet tasaisesti kuluneen kymmenen vuoden tarkastelujakson aikana. Toimeentulotuen kokonaismenot olivat vuonna 2017 noin 821 miljoonaa euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna menot kasvoivat reaalisesti 11 prosenttia. Näistä menoista noin 55 prosenttia maksettiin toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaville (450,4 miljoonaa euroa) kotitalouksille. Noin 34 prosenttia (277,6 miljoonaa euroa) maksettiin toimeentulotukea 4–9 kuukautta saaneille kotitalouksille ja noin 11 prosenttia (93 miljoonaa euroa) lyhytaikaisesti toimeentulotukea saaneille kotitalouksille.<sup>17</sup>

Vuonna 2017 perustoimeentulotukea myönnettiin 753,4 miljoonaa euroa, täydentävää toimeentulotukea 40,0 miljoonaa ja ehkäisevää toimeentulotukea 20,3 miljoonaa euroa. Kuntouttavaan työtoimintaan myönnettiin 6,1 miljoonaa euroa. (Taulukko 3.)<sup>18</sup> Toimeentulotuen ennakkotietojen pohjalta tehdyn arvion mukaan toimeentulotuen kokonaiskustannukset vähenivät hieman vuonna 2018 verrattuna vuoteen 2017.<sup>19</sup>

Taulukko 3. Toimeentulotuen bruttomenot tukilajeittain vuoden 2017 reaalihiinon<sup>20</sup> 2007–2017, 1000 euroa<sup>21</sup>

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Perustoimeentulotuki	483 988	508 210	614 400	621 949	610 642	639 310	667 099	667 495	666 543	656 168	753 373
Täydentävä toimeentulotuki	41 974	46 496	51 166	51 690	54 803	55 201	57 339	57 418	59 266	59 191	39 997
Ehkäisevä toimeentulotuki	11 139	11 962	13 022	14 203	15 741	15 135	15 975	16 084	16 396	17 172	20 273
Kuntouttava työtoiminta*	2 302	2 556	3 007	4 023	4 428	4 890	3 788	4 138	5 097	5 995	6 065
<b>Yht.**</b>	<b>545 996</b>	<b>570 132</b>	<b>682 815</b>	<b>692 965</b>	<b>686 679</b>	<b>715 765</b>	<b>745 517</b>	<b>746 390</b>	<b>748 764</b>	<b>739 891</b>	<b>821 111</b>

\* Kuntouttavan työtoiminnan tiedot sisältävät vain toimeentulotukilain (1412/1997) 10a § mukaiset kustannukset (toimintaraha ja matkakorvaus). Työttömyysturvalain 10 luvun 6§ mukaista Kelan maksamaa kulukorvausta ei tilastoida THL:n toimeentulotuen rekisteriin.

\*\* Yhteensä-tiedot sisältävät myös Ahvenanmaan ns. varsinaisen toimeentulotuen kustannustiedot, joita ei jaeta perus- ja täydentävään toimeentulotukeen.

Perustoimeentulotuen keskimääräiset kustannukset koko asukasmäärään suhteutettuna ovat kasvaneet vuodesta 2016 noin 15 prosentilla. Vuoteen 2007 verrattuna perustoimeentulotuen kustannukset ovat kasvaneet noin 49 prosentilla. Täydentävän toimeentulotuen keskimääräiset kustannukset vähenivät vuonna 2017 tiettyjen kustannuserien siirryttyä täydentävään toimeentulotukeen. Ehkäisevän toimeentulotuen keskimääräiset kustannukset kasvoivat yhdellä eurolla asukasta kohden. (Taulukko 4.)

Taulukko 4. Toimeentulotuen kustannukset tukilajeittain, euroa/asukas reaalihiinnoin<sup>22</sup>

Tukilaji	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Perustoimeentulotuki	92	96	115	116	113	118	123	122	122	119	137
Täydentävä toimeentulotuki	8	9	10	10	10	10	11	11	11	11	7
Ehkäisevä toimeentulotuki	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	4

Kela-siirtoa koskeneessa hallituksen esityksessä perustoimeentulotuen siirron aiheuttamien menojen lisäkasvuksi pelkästään alikäytön osalta arvioitiin olevan vuositason 75–100 miljoonaa euroa.<sup>23</sup> Kuntaliiton tammi-huhtikuussa 2017 tekemän selvityksen mukaan kunnat ovat maksaneet/myöntäneet toimeentulotukea, jonka myöntäminen olisi ensisijaisesti kuulunut Kelan perustoimeentulotuen rahoitettavaksi, valtakunnallisesti 2,4 miljoonaa euroa.<sup>24</sup>

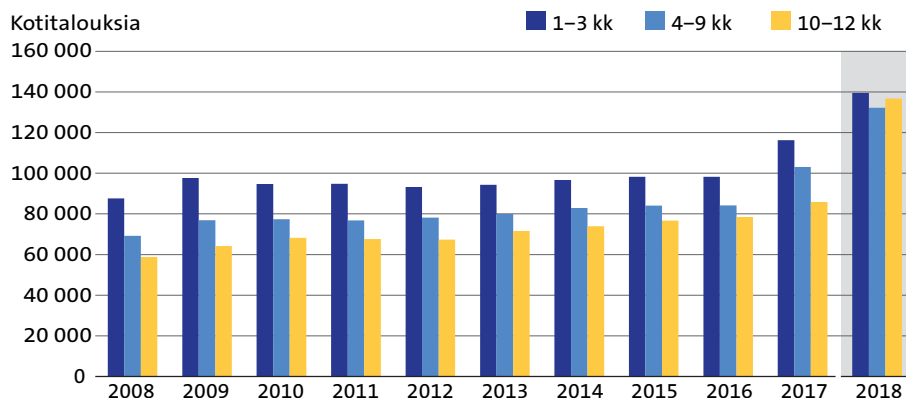
## Toimeentulotukijaksojen kesto

Pitkäaikaisesti tukea saa noin kolmannes toimeentulotuen saajista. Vuonna 2017 toimeentulotukea saavista kotitalouksista pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien osuus oli 28,1 prosenttia kaikista toimeentulotukea saavista kotitalouksista. Vuonna 2018 Kelan perustoimeentulotuen saajakotitalouksista 30 prosenttia sai perustoimeentulotukea pitkäaikaisesti.

Lyhytaikaisesti toimeentulotukea sai yli 38 prosenttia toimeentulotukea saavista kotitalouksista. Vuonna 2018 Kelan perustoimeentulotuen saajakotitalouksista 37 prosenttia sai perustoimeentulotukea lyhytaikaisesti.

Vastaavasti toimeentulotukea pitkäaikaisesti saavien 25–64-vuotiaiden määrä kasvoi 0,3 prosenttiyksiköllä Kela-siirron ensimmäisenä vuonna. Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saavien 65 vuotta täyttäneiden määrä pysyi vuonna 2017 edelliseen vuoteen verrattuna ennallaan 0,2 prosenttiyksikössä vastaavanikäiseen väestöön suhteutettuna (taulukko 5.). Vuonna 2017 toimeentulotukea pitkäaikaisesti saavien 18–24-vuotiaiden määrä suhteutettuna vastaavanikäiseen väestöön väheni 0,1 prosenttiyksiköllä vuoteen 2016 verrattuna.<sup>25</sup>

Vuoden 2018 Kelan perustoimeentulotuen luvuissa korostuu pitkäaikaisesti tukea saaneet, sillä THL:n määritelmästä poiketen Kelan määritelmä perustoimeentulotuen kestosta ei rajaudu kalenterivuodelle vaan sisältää myös henkilöt, joiden perustoimeentulotuen saanti on alkanut ennen vuoden 2018 alkua. Näin mitattuna 10 prosenttia 18–24-vuotiaista sai toimeentulotukea 10–12 kuukautta tai kauemmin. 18–64-vuotiailla ja yli 65-vuotiailla vastaavat luvut olivat 5,3 ja 0,5 prosenttia.



Kuvio 1. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien lukumäärä toimeentulotuen keston mukaan 2008–2017 ja Kelan perustoimeentulotukea saavien kotitalouksien lukumäärä keston mukaan 2018, THL (2019c); Kelasto (2019).

Taulukko 5. Toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneet henkilöt ikäryhmittäin 2007–2017 ja perustoimeentulotukea saaneet henkilöt ikäryhmittäin 2018, % vastaavanikäisestä väestöstä\*

Ikä	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
18–24 v.	2,5	2,4	2,9	3	3	3,1	3,5	3,7	3,7	3,7	3,6	9,8
25–64 v.	1,9	1,9	2,1	2,2	2,2	2,2	2,3	2,4	2,5	2,5	2,8	5,3
≥ 65 v.	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5

\*THL (2019c); Kelasto (2019).

### 3 Ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki

Vuonna 2017 täydentävää toimeentulotukea sai 80 256 kotitaloutta. Ehkäisevää toimeentulotukea sai puolestaan 32 563 kotitaloutta. Toimeentulotuesta maksettavaa kuntouttavan työtoiminnan toimintarahaa tai matkakorvausta tai molempia sai 19 616 kotitaloutta.<sup>26</sup>

Lokakuussa 2018 kuntiin osoitettiin 35 980 täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemusta. Hakemusten määrä kasvoi 13,8 prosenttia huhtikuusta 2018 lokakuuhun 2018.<sup>27</sup> Samaan aikaan myös kiireellisen tuen tarpeen ja sosiaalipäivystyksen käytön kerrottiin lisääntyneen.<sup>28</sup>

Ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki nähtiin edelleen tärkeänä sosiaalityön välineenä<sup>29</sup>. Lähes kaikissa kunnissa sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat osallistuvat uudistuksen jälkeen täydentävän toimeentulotuen päätösten tekemiseen osana muuta työtään. Monin paikoin sosiaalialan ammattilaiset ovat ainoita, jotka tekevät näitä päätöksiä.

Siirtymävaiheessa kuntien edustajia häiritsi se, että Kelan suuntaan jako perustoimeentulotuen, ehkäisevän ja täydentävän tuen osalta ei ollut vielä kovin kirkas. THL:n tekemään kyselyyn syksyllä 2017 vastanneista aikuissosiaalityön päälliköistä 81 prosenttia totesi Kelan jättäneen huomioimatta menoja, jotka kuuluisivat perustoimeentulotuella katettavaksi<sup>30</sup>. Vastaavaa tietoa ei ole vuoden 2018 tilanteesta, joskin Kela on tarkentanut ohjeitaan kuluvana aikana, joten on oletettavaa, että käytäntöjä on saatu selkiytettyä siirtymävaiheen jälkeen.

Lain mukaan kiireellisessä tapauksessa kunta voi tehdä päätöksen ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisestä ilman Kelan päätöstä. Kelan mukaan kunnat olivatkin osallistuneet kiireellisen ja välttämättömän avun antamiseen, jos Kela ei siihen ollut ehtinyt tai kyennyt vastaamaan.

## 4 Toimeentulotukiuudistuksen vaikutus asiakkaisiin

### Vaikutus etuuden saamiseen

Ennakkoarvioinneissa<sup>31</sup> havaitut riskit näyttävät paljolti toteutuneen. Toimeentulotukiuudistus on koetellut hankalimmin heikoimmassa asemassa olevia ihmisiä, kuten etäällä palveluista asuvia vanhuksia. THL:n elo-joulukuussa 2017 tekemän kyselytutkimuksen mukaan<sup>32</sup> kuntien aikuissosiaalityön sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien mukaan uudistuksesta kärsivät eniten päihdeongelmaiset, mielenterveyskuntoutujat ja ikääntyneet, joille uusi järjestelmä oli liian monimutkainen tai hankala.

THL:n<sup>33</sup> ja kokoamien tietojen perusteella toimeentulotukiuudistus aiheutti vaikeuksia erityisesti niille asiakkaille, jotka eivät kyenneet selvittämään monimutkaista palveluverkostoa ja siinä toimimisen edellytyksiä. THL:n kyselyn<sup>34</sup> mukaan myös maahanmuuttajat kärsivät palveluiden puutteesta. Kelan arvion mukaan niille, joille asiointi oli aiemminkin ollut hankalaa, oli se vaikeaa myös toimeentulotukiuudistuksen jälkeen<sup>35</sup>.

Muuttuneet käytännöt aiheuttivat alkuun hämmennystä ja kohtuuttomia tilanteita. Taloudellisen ja aineellisen tuen tarpeen lisääntyessä asiakkaat hakeutuivat sosiaalitoimen ohella myös diakoniatyön pariin. 85 prosenttia THL:n kyselyyn vastanneesta kolmannen sektorin työntekijästä koki asiakkaiden taloudellisen tai aineellisen avuntarpeen lisääntyneen keväällä 2017<sup>36</sup>.

Hämmennystä aiheutti esimerkiksi se, että lääkemenoihin sai kunnasta aiemmin ylijäämästä huolimatta tukea, Kelalta taas ei. Kela on soveltanut perustoimeentulotuen myöntämisessä lain edellytystä, jonka mukaan tukea myönnetään, kun laskelma on alijäämäinen. Kunnalla taas on ollut joustava tulkinta ja käytössään myös täydentävä ja ehkäisevä tuki. Kelalta asiakas on voinut saada rajallisen maksusitoumuksen ja lääkkeitä on korvattu jälkikäteen kuittia vastaan tai korvauksia ei ole tuloilyijäämän perusteella saanut lainkaan. Toimeentulotuen kannalta muutoksesta on ollut haittaa asiakkaille, joiden toimeentulotukilaskelma on hieman ylijäämäinen, ja joiden kohdalla Kela ei ole käyttänyt harkintaa asiakkaan sen hetkisen rahatilanteen mukaisesti.<sup>37</sup> Sähköinen maksusitoumus suoraan apteekkeihin ja siihen liittyvä tehokas maksaminen on asiakkaan tietosuojaan ja byrokratian kannalta kuitenkin ollut merkittävä parannus ja toimeenpanon kustannussäästö.<sup>38</sup>

Asuinpaikasta riippumaton yhdenvertainen mahdollisuus saavuttaa palvelut ei ole täysin toteutunut. Kelan palvelujen saatavuuteen liittyvät välimatkat vaihtelivat eri kunnissa ja alueilla, joten kaikki eivät olleet edelleenkaan yhdenvertaisessa asemassa toimeentulotuen hakemisessa ja saamisessa.<sup>39</sup> Uudistuksen jälkeen toimeentulotuen asiakkaat eivät olleet yhdenvertaisessa asemassa myöskään sen vuoksi, että kaikki tukea tarvitsevat eivät ole osanneet käyttää Kelan sähköisiä palveluja tarvittavan etuuden ja palvelujen saamiseksi. Kunnissa sähköisen asioinnin osuus oli noin 35–40 prosenttia, Kelassa yli 70 prosenttia<sup>40</sup>. Kuntaliiton kuntakyselyn<sup>41</sup> perusteella myöskään puhelimitse hakeminen ei käytännössä yleensä onnistunut, vaan puhelimeissa neuvottiin jättämään kirjallinen hakemus ja liitteet.

Uudistuksen valtakunnallisuus on kuitenkin yhdenmukaistanut tulkintoja ja menettelytapoja. Alueelta toiselle muuttaminen ei enää heikentänyt toimeentulotuen saajan yhdenvertaisuutta asioinnissa, kun asiakkuus oli samalla toimijalla eivätkä säännöt muuttuneet kunnan vaihtuessa.<sup>42</sup> Toiminnan yksinkertaistaminen on hyödyttänyt eniten niitä asiakkaita, jotka pystyivät aiemminkin asioimaan sujuvasti erilaisissa viranomaisissa<sup>43</sup>. Myös ne ovat hyötäneet, jotka asioivat Kelassa esimerkiksi asumistukea hakeakseen. Lääkemenojen käsittelyssä tulkinnot ovat muuttuneet jämäkämmiksi ja menettelyt joustavammiksi (esimerkiksi apteekkeihin toimitetaan maksusitoumuksia sähköisesti).

Kelan hakemusten käsittely eli käsittelyaikatakuu oli huhtikuussa 2019 keskimäärin 97,9 prosenttia. Helmikuussa 82,7 prosenttia ja maaliskuussa 76,5 prosenttia hakemuksista päätettiin seitsemän arkipäivän määräajassa.<sup>44</sup> Käsittelyajat ovat siirron jälkeen pääosin pystytty pitämään lain vaatimissa rajoissa. Uudistuksen jälkeen käsittelyaikoja on voitu seurata lähes reaaliajassa, toisin kun aiemmin, jolloin tarkastelu oli kunnissa erilaista.

## Vaikutus sosiaalityön asiakkaisiin

Asiakkaat kaipasivat uudistukselta avun ja tuen paranemista ja käytäntöjen yhdenmukaistumista. Toimeentulotukea saaneet sosiaalityön asiakkaat odottivat, että Kela-siirron myötä hakijoiden yhdenmukainen kohtelu ja päätösten ennustettavuus tulisivat lisääntymään<sup>45</sup>. Asiakkaille oli tärkeää, että etuudet maksetaan oikeansuuruisina ja ennustettavasti silloin kun on luvattu, sillä epävarmuudessa eläminen vähentää hyvinvointia. Kela-siirron myötä he odottivat, että toimeentulotuen hakemiseen liittyvä häpeä lievenee ja kynns tuen hakemiseen madaltuu.

Toimeentulotukiudistuksen jälkeen asiakkaat olisi tullut ohjata Kelasta kunnan sosiaalityöhön, kun tietyt kriteerit täyttyivät. Prosessissa on ilmennyt kuitenkin puutteita. Aluksi Kelasta kunnan sosiaalityöhön lähti vain vähän muita kuin toimeentulotuen alentamiseen liittyviä ilmoituksia. Kelan tekemien ilmoitusten perusteella kuntaan ohjattuja asiakkaita pyrittiin tavoittelemaan eri tavoin, pääosin puhelimitse. Kuntien prosessit asiakkuuden käynnistymisessä olivat kirjavia, ja asiakas saattoi joutua odottelemaan sosiaalityöntekijälle tai sosiaalihojaajalle pääsyä.

Lisäksi asiakkaat toivoivat<sup>46</sup>, että heillä olisi nimetty virkailija, johon saa helpposti yhteyden silloin, kun he tarvitsevat tukea ja apua. Asiakkaat kaipasivat ennen muuta ihmistä, jolla on aikaa kuunnella heitä. He tarvitsivat asiantuntevaa tietoa heille kuuluvista palveluista ja etuuksista. Asiakkaiden näkökulmasta uhkana oli ennen varsinaista siirtoa, että Kelan jäykäksi koetut toimintatavat ja läpinäkyvät prosessit saisivat ihmiset tuntemaan entistä enemmän, että heidän toimeentulotuestaan päättää kasvoton järjestelmä, jonka toimintaa ei ymmärretä ja jonka päätöksistä ei uskalleta tai osata valittaa. Vaikeus tavoittaa Kelan virkailijoita tai saada heiltä ymmärrettävää apua tuli esille vielä keväällä 2018.<sup>47</sup>



Uudistuksesta hyötyivät erityisesti toimintakykyiset henkilöt, joilla oli tarvittava osaaminen ja välineet sähköiseen asiointiin. Toimintakykyisillä asiakkailla tarkoitetaan henkilöitä, jotka ovat omatoimisia etuuksien ja palveluiden hakemisessa, eivätkä tarvitse palveluita kuin satunnaisesti. Uudistuksesta hyötyivät myös ne, jotka eivät aiemmin halunneet leimautua kunnan toimeentulotukiasiakkaaksi tai eivät olleet halunneet tavata sosiaalityöntekijää tai sosiaaliohjaajaa.

Uudistus hankaloitti usean palvelun tarpeessa olevien henkilöiden asiointia. Uudistuksen jälkeen kaikkein eniten tukea tarvitsevat asiakkaat joutuivat asioimaan edelleen kahden viranomaisen luona: Kelan ja kunnallisen sosiaalityön. Tältä osin uudistus ei näyttänyt täyttävän sille asetettua yhdenvertaisuuden ja palvelujen saamisen helpottumisen tavoitetta.

Asiakkaiden kannalta sosiaalityö pysyi uudistuksen jälkeen edelleen liian ”toimeentulotukikeskeisenä”. Kunnat tekivät muutoksen jälkeen usein entistä enemmän työtä asiakkaiden opastamisessa, selvittivät puuttuvia liitteitä ja laativat asiakkaille oikaisupyyntöjä. Kela, kunnat ja diakoniatyö tukivat asiakkaita hakemusten teossa ja toimittamisessa oikeaan paikkaan.<sup>48</sup> Varsinkaan alussa kaikki ei mennyt aina hyvin, ja kyselyihin vastanneet toivat esiin esimerkiksi asiakkaiden ongelmista saada lääkkeille maksusitoumusta. Sosiaalityö oli huolissaan myös asiakkaiden vuokraveloista ja hädöistä.<sup>49</sup> Kunnissa sosiaalityön uudistamista pohdittiin jo pitkään ennen varsinaisen uudistuksen alkamista. Muutoksen tapahduttua moni kunta oli kuitenkin heikosti valmistautunut siihen.

Muutos aiheutti erikoisen ilmiön, jonka myötä kaikki sosiaalityöhön ohjatut asiakkaat eivät enää hakeutuneet sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan luo. Asiakkaille varattuja aikoja jäi käyttämättä. Erityisesti nuoret jättäytyivät pois palveluista. Kela-siirron jälkeen on käynnistynyt useita sosiaalityön kehittämishankkeita ja kokeiluja, joiden avulla sosiaalityötä on pyritty uudistamaan vastaamaan uutta tilannetta.

## 5 Kelan ja kunnan yhteistyö

Kelan ja kunnan yhteistyö parani. Vuoden 2017 aikana Kelan ja kunnan yhteistyötä ryhdyttiin kehittämään vastaamaan uutta tilannetta. Yli 80 prosenttia kuntien vastaajista oli sitä mieltä, että yhteistyö Kelan kanssa sujui heidän alueellaan pääasiasa hyvin.<sup>50</sup> Ongelmia oli kuitenkin edelleen. Kela ei kuntien mukaan huomionnut heidän asiantuntemustaan tarpeeksi. Kunnat kokivat myös edelleen vuonna 2019 tekevänsä liikaa Kelalle kuuluvia tehtäviä, kuten perustoimeentulotukeen liittyvää selvittelyä, ja päätösten oikaisemiseen liittyvää oikaisemista ja asiakkaan edunvalvontatyötä.

Asiakkaiden kannalta toimintakäytännöt muuttuivat perustoimeentulotuen siirryttyä Kelaan, jonka jälkeen esimerkiksi perusosan alentaminen tehtiin Kelassa varsin kaavamaisesti verrattuna kuntiin. Tämä oli toisaalta uudistuksen tavoitekin: yhdenmukaistaa käytäntöjä. Yhdenmukaisuudesta teki kuitenkin kaavamaisista se, että Kelasta ei oltu juurikaan yhteydessä kuntien sosiaalityöhön alentamistilanteen kohtuullisuuden harkinnassa. Kelan näkemyksen mukaan kuntiin oli vaikea ottaa yhteyttä kyseisissä tilanteissa ja havaittiin, etteivät kunnat ottaneet kantaa alentamiseen vaikka sitä erikseen kysyttiin. Syynä on voinut olla se, ettei kunnan sosiaalityöntekijä ollut koskaan tavannut asiakasta. Kelan mukaan tämä kuvasti kokonaisuutenaan liian monimutkaisuutta ja ongelmia. Tietopohjan parantuminen on myös kehittänyt Kelan käytäntöjä.<sup>51</sup>

Asiakkaiden ohjaus Kelasta kuntaan oli Sosiaalihuoltolain mukaista. Sosiaalihuoltolain mukaisia huoli-ilmoituksia tuli varsinkin vuoden 2017 puolella vielä vähän. Asiakkaiden oikeusturvan kannalta tätä voitiin pitää huolestuttavana, varsinkin kun samalla raportoitiin vaikeutuneista tilanteista esimerkiksi asumisessa ja lääkkeiden hankinnassa. THL:n vuosiseuranta-aineiston mukaan etenkin alkuvaiheessa ohjaus kohdistui enimmäkseen taloudellisen tuen tarpeeseen. Sitten ilmoitusten määrä monipuolistui. Syksyllä 2018 kunnat totesivat, että Kelan ohjaus on ollut ajallisesti pääosin Sosiaalihuoltolain 35§ mukaista.<sup>52</sup>

Kelasta lähtee sähköinen ilmoitus sosiaalitoimeen niistä perustoimeentulotuen hakijoista, joiden perusosaa on alennettu. Ilmoitus lähtee myös pitkään toimeentulotukea saaneista ja niistä, joilla näyttää hakemusten perusteella olevan sosiaalityön tarve. Vuonna 2018 Kela teki eTotu-järjestelmän kautta kuntien sosiaalitoimeen 66 668 ilmoitusta. Niistä yli 40 prosenttia koski alennettua perustoimeentulotuen perusosaa.

Kaikissa kunnissa ei ollut selkeitä käytäntöjä Kelasta tulleiden ilmoitusten käsittelyyn ja asiakkaiden tavoitteluun.<sup>53</sup> Ainoastaan kiireelliseksi katsotut ilmoitukset saivat kunnissa osakseen erityishuomiota ja perusosan alentamisilmoituksia pidettiin jopa turhina. Asiakkaan kannalta ketju Kelasta sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan luo vaikutti monessa kunnassa olevan liian pitkä: ilmoituksen lähettämistä siihen, kun asiakas pääsi tapaamaan sosiaalityön ammattilaista, saattoi kulua liian kauan aikaa. Kaikissa kunnissa ei myöskään ollut järjestelmää, jolla Kelasta tulevia ilmoituksia käsiteltiin. Sosiaalityötä tarvitsevan, etenkin tulottoman, kannalta Kelan

ilmoitukset tulivat usein liian myöhään: perusosaa oli jo alennettu, kun sähköinen ilmoitus saapui sosiaalityöhön.

Kunnat eivät kyenneet kuvaamaan myöskään kovin tarkkaan sitä, miten sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan antama tuki ja apu erosivat, vai oliko niissä mitään eroa.

Ennen perusosan alentamista asiakkaalle tiedotettiin kirjeitse, mitä velvoitteiden täyttämättä jättämisestä voi seurata. Kelan virkailija saattoi keskustella kunnan sosiaalityöntekijän kanssa tuen alentamisen kohtuullisuudesta. Näin tapahtui kuitenkin harvoin, ja perusosaa alennettiin varsin kaavamaisesti. Ennen toimeentulotukiudistusta toteutetusta kyselytutkimuksessa 40 prosenttia kuntien sosiaalityöntekijöistä kertoi alentavansa asiakkaan toimeentulotukea silloin tällöin tai harvoin, vaikka ehdot olisivat täyttyneet<sup>54</sup>. Alentamispäätöksiä tehtiin kunnissa varovaisesti, ja yleensä vasta asiakkaan henkilökohtaisen kuulemisen jälkeen.

Joidenkin sosiaalityön tarpeessa olevien asiakkaiden tavoittaminen vaikeutui. Vielä keväällä 2018 liian monet asiakkaat jäivät tavoittamatta, vaikka heillä olisi ollut tarve päästä keskustelemaan kunnan sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan kanssa<sup>55</sup>. Kelan ilmoitettua alennetusta perusosasta kunnan sosiaalityöhön tieto kirjattiin kunnassa asiakastietojärjestelmään. Sitten kunta tavoitteli asiakasta, jonka tukea oli päätetty alentaa. Jos asiakas tavoitettiin, hän sai halutessaan ajan sosiaalityöntekijälle tai sosiaaliohjaajalle. Monessa kunnassa sosiaalityöntekijälle ohjattiin vain erityisen tuen tarpeessa olevat, ja muut asiakkaat ohjattiin sosiaaliohjaajille. Käytännöt eivät kuitenkaan olleet kunnissa tarpeeksi yhteneväiset.

Asiakkaiden tavoittamista parannettiin niin kunnissa kuin Kelassa. Kunnat kehittivät uudistuksen jälkeen käytäntöjään asiakkaiden tavoittamiseksi myös muulla tavoin kuin kutsumalla heitä toimistolle.<sup>56</sup> Myös Kela uudisti toimintamallejaan nuorten tavoittamiseksi. Jatkossa toimintamalleja pyritään hyödyntämään paremmin yhteistyössä Kelan ja kuntien kesken.<sup>57</sup>

## 6 Ehdotukset ja johtopäätökset

Toimeentulotuki on lain mukaan sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo, edistää itsenäistä selviytymistä ja ehkäistä syrjäytymistä. Tehdyn arvion mukaan uudistuksesta hyötyivät eniten ne, joilla oli pelkkä taloudellisen tuen tarve ilman muita palvelutarpeita. Toimeentulotuen hakeminen oli puolestaan vaikeutunut niiden kohdalla, jotka tarvitsivat tuen hakemiseen paljon henkilökohtaista tukea ja ohjausta. Tältä osin uudistus ei täyttänyt sille asetettuja tavoitteita.

Koska uudistus ei auttanut muuttamaan toimeentulotukea enemmän väliaikaiseksi, itsenäistä suoriutumista edistäväksi ja syrjäytymistä ehkäiseväksi taloudelliseksi tueksi, tarvitaan toimenpiteitä, jotta viimesijaisen turvan varassa olemista vähennetään entistä tehokkaammin.

### Ehdotukset

1. Viimesijaisen turvan varassa olemista vähennetään seuraavin toimenpitein:
  - Sosiaalityössä selvitetään pitkään toimeentulotuen tarpeessa olevien työkyky, terveys ja mahdollinen kuntoutuksen ja hoidon tarve.
  - Asiakkaiden pääsy sosiaalityöhön turvataan palveluita vahvistamalla. Järjestelmien väliin putoaminen estetään tarjoamalla lisää henkilökohtaista tukea ja apua niille, jotka sitä tarvitsevat.
  - Sosiaalityöhön hakeutumisesta tehdään nykyistä vaivattomampaa; sosiaalityötä tarjotaan myös muualla kuin sosiaalitoimistoissa.
  - Palvelutarveilmoitusten käsittelyprosesseja kehitetään kunnissa.
  - Palveluketjuista tehdään saumattomia Kelasta kuntaan ja toisinpäin.
2. Erityistä tukea tarvitsevien palveluja (Kela, Työvoimahallinto, sosiaalipalvelut ja terveydenhuolto) kehitetään seuraavin toimenpitein:
  - Kelan data-analytiikkaa kehitetään tunnistamaan palvelutarvetta; digitaalisen tunnistamisen ja ohjauksen riskit ja aukkopaidat kartoitetaan.
  - Paljon palveluja tarvitseville / yhteisasiakkuuksille suunnattuja malleja ja käytäntöjä otetaan käyttöön.
  - Käynnistetään kokeilu ”Henkilökohtainen tukihenkilö syrjäytymisvaarassa oleville nuorille”.
  - Kelaan nimetään oma etuuskäsittelijä erityistä tukea ja ohjausta tarvitseville asiakkaille.

3. Aikuisille suunnattuja palveluja ja etuuksia uudistetaan kokonaisvaltaisen kehittämisohjelman avulla:
  - Sosiaalityön laaja asiantuntemus turvataan kuntapalveluissa ja sote-palvelujen kentässä.
  - Sosiaalityöhön suunnataan lisäresursseja, jotka kohdistuvat vähimmäisturvan tarpeen vähentämiseen.
  - Sosiaalityön osaamista parannetaan koulutuksellisten interventiodien avulla.
  - Toimeentulotuen uudistaminen tehdään asteittain samalla, kun palveluita kehitetään vaikuttavammiksi.

## Johtopäätökset

Lain mukaan sosiaalipalvelut on lähtökohtaisesti toteutettava siten, että niihin on mahdollista hakeutua oma-aloitteisesti ja riittävän aikaisessa vaiheessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että palveluihin tulee olla vaivaton hakeutua ja asiakkaan on päästävä kunnan sosiaalityöntekijän tai sosiaalihoajaan vastaanotolle mahdollisimman nopeasti ilman erilaisia arviointi- tai selvitysvaiheita. Etenkin tulottoman tai kriisissä olevan henkilön on päästävä tapaamaan tarvitsemaansa viranomaista heti, kun tilanne sitä vaatii.

Jokaisessa kunnassa tulisi olla käytäntö, jolla Kelasta kuntiin lähetettyjä palvelutarveilmoituksia käsitellään järjestelmällisesti. Tämä nopeuttaa ilmoitusten käsittelyä ja palveluja tarvitsevien asiakkaiden ohjautumista sosiaalityöhön.

Kelan tulee olla yhteydessä kunnan sosiaalityöhön ennen, kuin perusosaa alennetaan. eTotun kautta lähetettävät ilmoitukset on syytä lähettää kuntaan samalla, kun asiakas saa kuulemisilmoituksen. Kuulemisilmoituksen tulisi mahdollistaa keskustelun sosiaaliviranomaisen kanssa niistä toimenpiteistä, joiden avulla perusosan alentaminen vältetään. Näin asiakas voi yhdessä sosiaalityöntekijän kanssa pohtia keinoja, joilla tuen alentamiselta vältyttäisiin, tai ohjata asiakas hänelle hyödyllisten palvelujen pariin. Kelan tulee myös mahdollisuuksien mukaan ottaa yhteyttä kunnan sosiaalitoimeen ja kuulla sosiaalityöntekijän näkemys siitä, onko alentamispäätös kohtuullinen. Kuntien on kiinnitettävä erityistä huomiota pitkään tulottomina olleiden asiakkaiden toimintakyvyn ja terveydentilan selvittämiseen. Sosiaalityön ammattilaisten on ohjattava asiakkaat oikeanlaisen avun ja tuen pariin. Lisäksi erilaisten Kelan lähettämien ilmoitusten vaatima asiantuntemus kunnissa pitäisi selvittää ja pyrkiä yhdenmukaistamaan kuntien käytäntöjä.

Kunnissa erityisesti nuorten toimeentulotuen asiakkaiden tavoittaminen on muodostunut hankalaksi.<sup>58</sup> Minna Ylikännö<sup>59</sup> Kelasta on todennut, että viimesijaisessa tukijärjestelmässä ei tule olla väliinputoamisia. Tavoitettavuuden parantamiseksi tarvitaan tietoa siitä, millaisia ongelmia liittyy toimeentulotuen hakemiseen, päätöksentekoon, asiakkaiden informoimiseen tai siihen, miten nykyinen järjestelmä pystyy edistämään asiakkaan itsenäistä selviytymistä toimeentulotukilain hengessä.

Toimeentulotuen saajia on liikaa ja erityisesti pitkäaikainen tuen käyttö kertoo yleensä laajemmista ongelmista. Toimeentulotuen saajissa, työttömissä tai tulottomissa on paljon henkilöitä, joilla on työ- tai toimintakykyä alentava sairaus tai toimintakyvyn rajoite. Näiden henkilöiden kannalta viime vuosien muutokset ovat olleet jopa kohtuuttomia. Kaikki toimeentulotuen asiakkaat eivät sovellu nykymuotoisen aktiivimallin kohteiksi, vaan heidän työ- ja toimintakykynsä sekä terveydelliset rajoitteet sekä hoitoon, kuntoutukseen, työkyvyn selvitykseen tai muuhun tarpeenmukaiseen palveluun ohjaamisen tarpeet on selvitettävä kunnissa tarkemmin. Asiakkailla voi olla tarvetta intensiiviseen sosiaalityöhön, terveydenhoitoon tai terveystarkastukseen, psykologipalveluihin, työllisyysneuvontaan, koulutus- ja urasuunnittelun tukemiseen tai etuuksien hakemiseen.

Sosiaalityön kehittämiseksi tarvitaan tietoa siitä, miten palvelujen ja etuuksien integrointi voi parantaa niiden henkilöiden tilannetta, jotka käyttävät joko usein tai pitkäaikaisesti toimeentulotukea tai ovat tulottomina pelkkä vähimmäisturvetuus tulonaan. Samalla on mahdollista selvittää työ- ja toimintakykyä tukevien palvelujen sisältö tarkemmin. Selvityksessä on tullut esiin, että asiakkaat tarvitsevat uudistuksen jälkeen enemmän mahdollisuuksia asioida kasvokkain virkailijoiden kanssa.<sup>60</sup> Tuki- ja neuvontapalveluita on sen vuoksi siirrettävä lähemmäs ihmisiä ja tehtävä kokonaisvaltaisia ja integroituja tuki- ja neuvontapalveluita erityisesti vaikeasti työllistettäville henkilöille. Heikon toimintakyvyn omaavien henkilöiden osalta Kelan on edelleen kehitettävä palvelujaan.

Heikosti toimivia tietojärjestelmiä on kehitettävä, esimerkkinä Kelan yksisuuntainen eTotu-järjestelmä. Myös liian tiukan tietosuojan mahdolliset pullonkaulat on selvitettävä, etteivät ne hankaloita asiakkaiden mahdollisuutta saada nopeasti apua ja tukea niitä tarvitessaan. Tulevaisuudessa kunnista on saatava tietoa esimerkiksi aikuissosiaalityössä työskentelevien työntekijöiden ja asiakkaiden määristä valtakunnallisten tarkastelujen mahdollistamiseksi.

Sosiaalityön muutostarpeista on selvityksessä saatu useita esimerkkejä. Yhteenvetona voidaan todeta, että sosiaalityö on vielä uudistuksen jälkeenkin liikaa sidottu kuntabyrokraatiaan, kuten kirjaamiseen ja seurantaan, joka ei palvele sosiaalityön tarkoituksia.<sup>61</sup> Seurauksena esimerkiksi asiakkaan pääsy sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan vastaanotolle voi olla vaikeutunut. Suosituksena on, että kunnallisen sosiaalityön ongelmat tulee selvittää pikimmiten ja poistaa käytöstä työtä rajoittavia byrokraattisia esteitä. Sosiaalityön sisältöjen ja vaikuttavuuden uudistamista on tarkasteltu laajemmin sosiaalityön tulevaisuus selvityksessä.<sup>62</sup>

Toimeentulotukiuudistus toi näkyviin suuren mittaluokan uudistuksen haasteet ja pullonkaulat, mutta myös positiivisia muutoksia on saatu aikaan. Siirron myötä yhteiskunta on hyötynyt Kelan tuottaman tietopohjan parantumisesta. Esimerkiksi toimeentulotuen tiedot saa Kelasto-tietokannasta vaivattomasti kuluvan vuoden osalta, joka ei ollut aiemmin mahdollista. Edellytykset kehittää järjestelmää ovat siten muutoksen jälkeen parantuneet. Samalla toimeentulotukeen jo aiemmin liittyneet ongelmat ovat tulleet näkyvämmiksi.

Suosituksena on, että niin Kelassa kuin kunnissa palvelujen vaikuttavuuden arviointia on parannettava ottamalla käyttöön vaikuttavuusmittarit. Kunnat eivät voi seurata toimintaansa pelkkien suoritteiden avulla. Ihannetila olisi, jos Kelalla ja kunnilla olisi yhteneväiset mittarit. Yhtenäinen mittaristo mahdollistaisi esimerkiksi sen, että asiakkaan perustietoja ja tarpeita voitaisiin kirjata jo Kelassa, ja jos asiakkuus siirtyy kuntaan, saman mittarin avulla voitaisiin tehdä asiakkaalle suunnitelma ja myöhemmin myös suunnitelman arviointi.

## VIITEET

- 1 EV (374/2014 vp)
- 2 Blomgren S ym. (2016a)
- 3 Kela (2017)
- 4 Blomgren S ym. (2016a)
- 5 THL (2019)
- 6 Kelasto (2019)
- 7 THL (2019)
- 8 Jauhiainen S & Korpela T (2019), 10
- 9 THL (2019)
- 10 Jokela M, Kivipelto M & Ylikännö M (2019)
- 11 Jauhiainen S & Korpela T (2019), 14
- 12 THL (2019)
- 13 Jauhiainen S & Korpela T (2019)
- 14 Jauhiainen S & Korpela T (2019), 71
- 15 Sotkanet, toimeentulotuki
- 16 THL (2019) THL (2019), liitetaulukko 4b.
- 17 THL (2019)
- 18 THL (2019)
- 19 THL (2018a)
- 20 Reaaliarvoinnin = inflaation vaikutus otettu huomioon. Kustannukset laskettu elinkustannusindeksillä. Toinen (ei niin vertailukelpoinen) vaihtoehto olisi kertoa kustannukset käyvin hinnoin, ts. sen vuoden rahavarvossa ilman indeksilaskentaa. Tilastoraportissa sivulla 12 laatuselosteessa: kustannustiedot on esitetty reaaliarvoinnin, jolloin raportin liitetauluissa olevat kustannustiedot lasketaan viimeisen tilastovuoden hintoihin suhteutettuna. Tämä takaa paremman vuosittaisen tietojen vertailukelpoisuuden.
- 21 Sotkanet, tilastotietokanta
- 22 Sotkanet, tilastotietokanta
- 23 HE (358/2014), 25
- 24 Kuntaliitto (2017)
- 25 THL (2019)
- 26 THL (2019)
- 27 THL (2018b)
- 28 Kivipelto M & Kestilä L & Tanhua H (2018)
- 29 Blomgren S & Saikkonen P (2018a)
- 30 Blomgren S & Saikkonen P (2018b)
- 31 Blomgren S ym. (2016a, 2016b, 2016c)
- 32 Blomgren S & Saikkonen P (2018b)
- 33 Blomgren S & Saikkonen P (2018a; 2018b; 2018c); Kivipelto M & Kestilä L & Tanhua H (2018)
- 34 Blomgren, S & Saikkonen, P (2018b), 3
- 35 Ylikännö M ym. (2018)
- 36 Karjalainen J & Kivipelto M (2018)
- 37 Ylikännö M ym. (2018)
- 38 Ståhl T (2019) Henkilökohtainen tiedonanto 6.5.2019
- 39 Kivipelto M & Kestilä L & Tanhua H (2018)
- 40 Ståhl T (2019) Henkilökohtainen tiedonanto 6.5.2019
- 41 Kuntaliitto (2019)
- 42 Pajula P (2019) Henkilökohtainen tiedonanto. 18.4.2019.
- 43 Pajula P (2019) Henkilökohtainen tiedonanto. 18.4.2019
- 44 Kelasto (2019)
- 45 Blomgren S ym. (2016a)
- 46 Blomgren S ym. (2016a)
- 47 THL (2018)
- 48 Kuntaliitto (2019); Karjalainen J & Kivipelto M (2018)
- 49 Toimistot ruuhkautuivat alkuvuodesta 2017 ja jonotusajat olivat pitkiä. Ruuhka näkyi myös Kelan puhelinpalvelussa. Enimmillään yhdessä päivässä (1.3.2017) tuli yli 24 000 perustoimeentulotukea koskevaa puhelua ja niistä vain osaan ehdittiin vastata. Keskimääräinen jonotusaika pahimman ruuhkan aikaan oli yli 20 minuuttia. (Kela 2017, 6–7.) Neuvontatyö kuormitti kuntaa erityisesti siellä, missä Kelan palvelupistettä ei ollut tai toimipiste ei ollut auki kaikkina arkipäivinä (Blomgren & Saikkonen 2018a).
- 50 Kuntaliitto (2019)
- 51 Pajula P (2019) Henkilökohtainen tiedonanto. 18.4.2019.
- 52 Ståhl T (2019) Henkilökohtainen tiedonanto 6.5.2019
- 53 THL (2018b)
- 54 Karjalainen J & Kuivalainen S & Hannikainen-Ingman K & Munkkila S (2013)
- 55 THL (2018c) Toimeentulotukihakemusten käsittelyajat – tilasto, huhtikuun 2018 avokysymysten vastaukset.
- 56 Kivipelto M ym. (2018)
- 57 Pajula P (2019) Henkilökohtainen tiedonanto. 18.4.2019
- 58 Kuntaliitto (2019)
- 59 Ylikännö M (2018)
- 60 Kivipelto M ym. (2018); Blomgren S ym. (2016a)
- 61 Karjalainen P & Metteri A & Strömberg-Jakka M (2018)
- 62 Aikasarja 2007–2017: THL. Toimeentulotukirekisteri. 2018 tieto Kela: Kempainen H (2019) Henkilökohtainen tiedonanto. 25.4.2019.



## LÄHTEET

- Aikasarja 2007–2017: THL. Sotkanet [poiminta 30.4.2019]. [https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/taulukko/?indicator=s86\\_KsNZNZ7AOiAQ&region=s07MBAA=&year=sy6rsE7U0zUEAA==&gender=t&abs=f&color=f&buildVersion=3.0- SNAPSHOT&buildTimestamp=201802-280718](https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/taulukko/?indicator=s86_KsNZNZ7AOiAQ&region=s07MBAA=&year=sy6rsE7U0zUEAA==&gender=t&abs=f&color=f&buildVersion=3.0- SNAPSHOT&buildTimestamp=201802-280718). 2018 tieto Kela: Kemppainen H (2019) Henkilökohtainen tiedonanto. 25.4.2019. Blomgren S (2018) Perustoimeentulotuki siirtyi Kelaan - toteutuivatko kuntien pelot? THL-blogi.
- Blomgren S & Karjalainen J & Karjalainen P & Kivipelto M & Saikkonen P & Saikku P (2016a) Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Blomgren S & Karjalainen J & Karjalainen P & Kivipelto M (2016b) Kuntien valmistautuminen perustoimeentulotuen Kela-siirtoon –THL:n kysely -ja haastattelututkimuksen tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 33/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Blomgren S & Karjalainen J & Karjalainen P & Kivipelto M & Saikkonen P & Saikku P (2016c) Perustoimeentulotuki siirtyy Kelaan – miten asiakas saa sosiaalityön palvelut? Päätösten tueksi 1/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Blomgren S & Saikkonen P (2018a) Toimeentulotukiudistus haastoi kuntien ja Kelan: kuntakyselyn tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 7/2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Blomgren S & Saikkonen P (2018b) Viimesijaisen turvan palveluissa on parannettavaa. Toimeentulotukiudistuksen kuntakyselyn tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 12/2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Eläketukilaki (29.12.2016/1531). Helsinki: Eduskunta.
- EV (374/2014 vp) Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Documents/ev\\_374+2014\\_vp.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Documents/ev_374+2014_vp.pdf)
- HE (183/2014) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki: Eduskunta.
- HE (358/2014) Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta. Helsinki: Eduskunta.
- HE (113/2016) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta. Helsinki: Eduskunta.
- HE (210/2016) Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Helsinki: Eduskunta.
- Jauhiainen S & Korpela T (toim.) (2019) Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteke. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:28. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Jokela M & Kivipelto M & Ylikännö M (2019) Toimeentulotuelta sosiaalityön asiakkaaksi. Perustoimeentulotuen alentaminen, asiakkaiden ohjaus ja kuntien käytännöt. Työpapereita. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (Ilmestyy 2019)
- Karjalainen J & Kuivalainen S & Hannikainen-Ingman K & Mukkila S (2013) Kepi ja porkkana toimeentulotuen työkaluina - toimeentulotuki ja kannustimet. Teoksessa: Kuivalainen S (toim.) Toimeentulotuki 2010-luvulla. Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 189-214.
- Saikkonen P & Tanhua H (2018) Tieto, tilasto ja tilastotieto - case toimeentulotutuki. YP-blogi
- Saikkonen P (2019) Pitääkö sosiaaliturvan kannustaa yrittämiseen? THL-blogi.
- Karjalainen J & Kivipelto M (2018) Diakoniatyön näkemyksiä toimeentulotuen myöntämisestä. Diakonian tutkimus -aikakauskirja (1) 2018, 35-47.
- Karjalainen P & Metteri A & Strömberg-Jakka M (2019) TIEKARTTA 2030 - Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuusselvitys. Raportteja ja muistioita 41. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Kela (2017) Perustoimeentulotuen siirto Kelaan. Kelan sisäinen arviointi 2017. Helsinki: Kela.
- Kela (17.12.2019). Etuuksiin liittyviä euromääriä ja tuloarvoja 1.1.2019 alkaen.
- Kelasto (2019) Toimeentulotuki. Kelan tilastotietokanta.

- Kivipelto M & Karjalainen P & Jokela M & Liukko E & Ilmakunnas I & Moisio P (2018) Osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilu. Tutkimuksesta tiiviisti 31. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Kivipelto M & Kestilä L & Tanhua H (2018) Perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikutukset kunnissa. Vuotta 2017 koskeva peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi.
- Kuntaliitto (2019) Toimeentulotuen ja aikuis-sosiaalityön kuntakyselyn tuloksia. (Julkaistu ilmestyy keväällä 2019)
- Kuntaliitto (2017) Kuntien kustannus- ja resurssikysely Kela-siirrossa 1-4/2017. Eriliskyselyn keskeiset tulokset. <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntien%20kustannus-%20ja%20resurssikysely%20Kela-siirrossa%20tuloksia%201-4.2017%20final.pdf>
- Kyyrä T & Naumanen P & Pesola H & Uusitalo R & Ylikännö M (2019) Aktiivimallin vaikutusten arviointi. Mallin käyttöönoton jälkeisiä muutoksia työttömyysetuuksissa, työttömyyden aikaisessa työnteossa, työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisessa sekä työja elinkeinotoimistojen toiminnassa. Väli-raportti 3.5.2019. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Laki työttömyysturvalain muutoksesta (1138/2017) Helsinki: Eduskunta.
- Mukkila S & Ilmakunnas I & Moisio P & Saikkonen P (2019) Köyhyys ja perusturvan riittävyys. Julkaisussa: Kestilä, L. & Karvonen, S. (toim.) Suomalaisen hyvinvointi 2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Mukkila S & Hannikainen K & Ilmakunnas I & Moisio P & Saikkonen P (2018) Vuoden 2018 talousarvion vaikutukset perusturvaan. Työpäperi 10/2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Pajula P (2019) Henkilökohtainen tiedonanto. 18.4.2019.
- Saikkonen P (2018) Mistä sosiaaliturvaa uudistettaessa pitäisi (ainakin) keskustella? Sosiaalipoliittisen yhdistyksen blogi. <http://sosiaalipoliittinenyhdystys.fi/julkaisutoiminta/blogi-sosiaalipoliitika-2020/mista-sosiaaliturvaa-uudistettaessa-pitaisi-ainakin-keskustella/>
- Saikkonen P & Ylikännö M (2017) Lisääkö toimeentulotuki uudistus tarpeetonta byrokratiaa? (2017) Mieli-pide, HS 23.1.2017.
- Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) Helsinki: Eduskunta.
- Sotkanet, tilastotietokanta. Toimeentulotuen indikaattorit. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- STM (2018) Kuntainfo. Toimeentulotuen hakijan velvollisuudesta ilmoittautua työnhakijaksi ei voi poiketa kuin laissa olevien kriteerien mukaan. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. [https://stm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/kuntainfo-toimeentulotuen-hakijan-velvollisuudesta-ilmoittautua-tyonhakijaksi-ei-voi-poiketa-kuin-laisa-olevien-kriteerien-mukaan](https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kuntainfo-toimeentulotuen-hakijan-velvollisuudesta-ilmoittautua-tyonhakijaksi-ei-voi-poiketa-kuin-laisa-olevien-kriteerien-mukaan)
- Ståhl, T (2019) Henkilökohtainen tiedonanto 6.5.2019.
- THL (2018a) Toimeentulotukihakemusten käsittelyajat huhtikuussa 2018. Tilastoportti 26/2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- THL (2018b) Toimeentulotukihakemusten käsittelyajat lokakuussa 2018. Tilastoportti 43/2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- THL (2019a) Toimeentulotuki 2017. Tilastoportti 1/2019. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- THL (2019b) Toimeentulotuki 2018. Ennakotiedot. 9.4.2019. <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/aikuis-tensosiaalipalvelut/toimeentulotuki/toimeentulotuki>
- THL (2019c) Toimeentulotukirekisteri. <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/aineistot-ja-palvelut/rekisterien-tietosuojailmoitukset/toimeentulotuki>
- Vuoden 2017 tiedot THL(2019). Vuoden 2018 tiedot: Kela: Heidi Kempainen: henkilökohtainen tiedonanto 26.4.2019.
- Ylikännö M (2018) Perustoimeentulotuen Kela-siirto puhututtaa yhä. Järjestelmää tulee kehittää tietoon perustuen. Tutkimusblogi 14.3.2018. <http://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4460>
- Ylikännö M & Korpela T & Laatu M & Heimonen H M (2018) Perustoimeentulotuen Kela-siirron vaikutukset – mitä tähän mennessä tiedetään? Aikuissosiaalityön päivät 1.2.2018 Turku. [https://drive.google.com/file/d/1UPMaVaEynxvKPQ\\_YamgbnaiYOkeqvNd/view](https://drive.google.com/file/d/1UPMaVaEynxvKPQ_YamgbnaiYOkeqvNd/view)